

Constitución Nacional e imprescriptibilidad de la acción de nulidad de actos administrativos

La Ley 9 de noviembre de 2017

Carlos José Laplacette

1. LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO CONDICIÓN IRRENUNCIABLE DE UN ESTADO DE DERECHO Y EL PAPEL DE LA PRESCRIPCIÓN

La vida en sociedad y el ordenamiento jurídico, más allá de su origen en la propia naturaleza humana y de su finalidad última en la búsqueda del bien común, persiguen una finalidad más inmediata y concreta, insuficiente pero irrenunciable, como lo es la de brindar seguridad a los individuos, a fin de que puedan desarrollar su plan de vida dentro de los límites que impone la convivencia con sus semejantes.

Sin un generoso marco de previsibilidad, los individuos nada pueden proyectar. Ningún plan de vida puede realizarse si no existe la creencia de que determinados derechos serán respetados. La pintura de un cuadro, la construcción de un edificio o la formación de una empresa comercial, sólo se explican si quienes desean llevar adelante esas actividades tienen la seguridad de que el Estado u otro particular no se lo impedirán o arrebatarán en cualquier momento.

Desde nuestra óptica, la seguridad jurídica, a pesar de ser un valor instrumental, constituye un recaudo indispensable para la existencia de un orden jurídico que pueda ser valorado como justo. Más allá de sus diversos alcances, la idea de Estado de Derecho está compuesta por ciertos elementos indispensables, y entre ellos, que tanto la ley como la conducta estatal sean razonablemente estables, con el fin de facilitar la planificación y coordinación de las actividades en el tiempo¹. Esta exigencia de seguridad o estabilidad jurídica constituye un presupuesto del Estado Constitucional².

¹ FALLON, Richard H. Jr., "The Rule of Law as a Concept in Constitutional Discourse", 97 Colum. L. Rev. 1 (1997).

² LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Plus Ultra, Bs. As., 1980, Tomo 6, p. 15. Sagüés considera que en nuestro sistema constitucional es posible detectar

Sólo un ordenamiento estable, que no sea sustancial y constantemente modificado, puede garantizar un ambiente favorable al ejercicio de la libertad humana. Una exigencia de este deber de continuidad normativa es la de evitar cambios abruptos, inconexos o inconsistentes, moderando el cambio y atribuyendo al Derecho un ritmo estable. También es necesario que los tribunales, sean judiciales o administrativos, cuando exteriorizan un cambio de orientación, deben, además de tener eficacia prospectiva en los casos en los que la eficacia declarativa vaya a comprometer la credibilidad institucional del Derecho o a frustrar actos con base en la orientación abandonada, contener plazos o reglas de transición para evitar la brusquedad y gravedad del cambio.³

Desde esta óptica, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en una importante cantidad de precedentes ha sostenido que la seguridad jurídica posee raigambre constitucional⁴.

Una de las manifestaciones de la seguridad jurídica es la prescripción. Más allá de sus diferencias, tanto la prescripción liberatoria como la usucapión tienen un fundamento común: dar estabilidad a las relaciones jurídicas.

La doctrina ha sostenido esta última afirmación exponiendo que esa seguridad jurídica es un valor de importancia esencial en la búsqueda de la justicia, y para su consecución el ordenamiento jurídico presta atención a la exteriorización o falta de exteriorización del derecho. En el ámbito de los derechos de crédito, cuando hay inactividad de las partes, cuando el derecho no se exterioriza, el ordenamiento jurídico priva de acción a esa relación jurídica. En el campo de los derechos reales, si alguien ejercita sobre una cosa facultades que corresponderían al titular del derecho (es decir la usa, y de allí usucapión), y la posesión se prolonga durante los plazos previstos, ese hecho le permitirá consolidar su posesión y transformarse en verdadero titular del derecho. Pero, en ambos casos se tiene en mira afianzar la seguridad jurídica, como vía para lograr que se haga efectiva la justicia⁵.

Cazeaux yTrigo Represas lo exponían con gran solvencia, cuando afirmaban que

un derecho personal a la seguridad jurídica, como aplicación del valor constitucional de seguridad, demandable ante los poderes públicos (SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Derecho constitucional*, Astrea, Bs. As., 2017, p. 143).

³ ÁVILA, Humberto, *Teoría de la seguridad jurídica*, cit. p. 508/509. La Corte Suprema, en distintas ocasiones, ha tomado en cuenta los efectos que sus sentencias pueden generar sobre la seguridad jurídica, lo que la llevó a adoptar soluciones de diversos alcances (Fallos 319:3148, 328:56, 330:2361, 338:1216, etc.).

⁴ Fallos 254:62; 264:18; 271:388; 321:2933, 325:2875.

⁵ MOISET de ESPANÉS, Luis, “La prescripción adquisitiva o usucapión”, J.A., 1998-80-A-320.

“al derecho le interesa sobremanera liquidar las situaciones inestables y asegurar el orden y la paz social, y ello se logra impidiendo que determinadas situaciones de hecho puedan ser objeto de revisión después de pasado cierto tiempo: imposibilitando la utilización de la acción prescripta, se da certeza a los derechos y se aclara la situación de los patrimonios, que se ven descargados en su pasivo de las obligaciones prescriptas... acá el derecho atiende prevalentemente a los factores orden y seguridad jurídicos, ya que mucho más podría comprometerse la justicia en el conjunto de los casos, si se admitiera lo contrario: que el titular del derecho puede hacerlo valer cuando ya se han borrado de la memoria de los interesados las circunstancias del acto, y cuando es probable la destrucción de los documentos comprobatorios de la extinción del derecho, o incluso ya ha fallecido el deudor y sus herederos desconocen todo lo relativo a la obligación, etcétera”⁶.

En el ámbito del derecho público se afirma que el estudio de la prescripción y de la caducidad han estado guiados por la preocupación fundamental de introducir límites temporales al poder político frente a una inicial resistencia a los mismos, ofreciendo mayor seguridad jurídica al ciudadano destinatario de la acción administrativa. Así, la prescripción, junto a la caducidad, son mecanismos destinados a garantizar que el interés público perseguido por la administración se satisfaga en un tiempo determinado, evitando así situaciones de inseguridad jurídica a los ciudadanos⁷.

Quizás no exageraban los franceses cuando afirmaban que, de todas las instituciones del derecho civil, la prescripción es la más necesaria para mantener el orden social⁸.

⁶ CAZEAUX, Pedro N. y TRIGO REPRESAS, Félix A., *Derecho de las Obligaciones*, 4ta. ed., La Ley, Bs. As., 2010, Tomo III, ps. 475/476.

⁷ AGUADO i CUDOLÁ, Vicenc, *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 17-19.

⁸ Conf. Bigot-Preaméneu, citado por F. Laurent, *Principes de droit civil français*, t. XXXII, 3^a ed., BC&Cie., Paris, 1878, p. 15, nro. 6. Allí el autor expone las graves consecuencias que se derivarían de un ordenamiento jurídico en el cual las acciones no prescribieran: “*If faut dire que la société, de son côté, a plus qu’un intérêt, elle a aussi un droit à ce que les actions judiciaires soient limitées à un certain temps; ce temps est long, puisque c’est celui de la durée moyenne de la vie. Nous ne disons pas que celui que celui qui reste pendant trente ans sans agir est censé renoncer à son droit, o qu’il reconnait que son droit a été éteint par une cause légitime : celui contre lequel la prescription s’est accomplie pourrait répondre, le plus souvent, qu’il n’a jamais renoncé à son droit, et que s’il y a une cause légale d’extinction, c’est au débiteur à en faire la preuve. Mais y aurait-il une société possible, si les droites pouvaient être exercés sans limite aucune de temps ? Que l’on se représente un instant l’état d’une société où l’on pourrait faire valoir des droits qui datent de dix mille ans ! Ce serait une cause universelle de trouble et de perturbation dans l’état des fortunes ; il n’y aurait pas une famille, pas une personne qui serait à l’abri d’une action par laquelle sa position sociale serait remise en question. Une incertitude permanente et universelle aurait pour suite un trouble général et incessant: comment les individus et la société pourraient-ils subsister dans une pareille anarchie? A celui qui se plaint est*

La Corte Suprema, por su parte, sostuvo que la prescripción liberatoria tiene fundamento en la necesidad de brindar certeza respecto de las obligaciones que pueden ser exigibles y la conveniencia de generar incentivos para que quien se crea con derecho a determinado reclamo lo introduzca con prontitud⁹.

En términos más enfáticos, Fayt sostuvo que la razón misma de la prescripción “consiste en la necesidad de dar estabilidad y firmeza a los negocios, de disipar las incertidumbres del pasado y de poner fin a la indecisión de los derechos, la que, si no tuviera término, sería causa de constante intranquilidad en la vida civil. Sin ella, no habría derechos definidos y firmes, desde que estarían sujetos a una constante revisión de sus orígenes. La prescripción tiene la virtud de aclarar y bonificar los derechos, así como de extinguir las obligaciones. Constituye una necesidad social el no mantener pendientes las relaciones sin que sean definidas en un plazo prudencial y respetar las situaciones que deben considerarse consolidadas por el transcurso del tiempo”¹⁰.

2. LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los recaudos de seguridad jurídica a los que hemos hecho referencia, deben ser conciliados con otras exigencias, como lo son, por ejemplo, la de tutelar intereses individuales o generales que pueden verse afectados por actos incompatibles con el ordenamiento jurídico. En buena medida, todo el sistema de invalidez de los actos administrativos es un ámbito en el cual concurren dos principios distintos, como lo son el de seguridad jurídica y el de legalidad¹¹.

Sabemos que el régimen de invalidez de los actos administrativos se encuentra construido sobre los principios clásicos que el Derecho Civil había elaborado a lo largo de la historia, pero ese régimen fue alterado por cambios, muchos de ellos muy importantes, impuestos por las características específicas que revisten los actos administrativos.

déchu d'un droit par la prescription, on peut répondre que cette même prescription le met à l'abri des obligations que lui ou ses ancêtres depuis des milliers d'années auraient contractées. Voilà la compensation de la déchéance qui frappe le créancier. Il y gagne la sécurité que le débiteur réclame contre lui.” (ps. 15/16).

⁹ Fallos 318:1416; 340:345.

¹⁰ Fallos 316:871, “La Rinconada SA”, voto juez Fayt, cons. 11º, con cita de Fallos 191:340 y 176:70).

¹¹ JUAN LIMA, Fernando E. – SOLER, Analía L., “El procedimiento de invalidez en la Ley de Procedimientos Administrativos”, en AAVV, *Acto Administrativo*, Tawil -Coord.-, AbeledoPerrot, Bs. As., 2014, p. 536

El derecho administrativo ha tomado, con distintos alcances, una distinción que proviene derecho privado, según la cual hay -al menos- dos tipos consecuencias frente a un acto que presenta vicios. Así es como se habla de nulidad y anulabilidad, o de nulidad absoluta y nulidad relativa.

Esta elaboración del régimen de invalidez del acto administrativo ha tomado como base las construcciones previas del derecho civil. Pero a partir de reconocérsele al derecho administrativo en particular, y en general al derecho público, características que propias, así como principios y reglas que le sirven de base, la elaboración de la teoría de la invalidez ha seguido un sendero propio en la disciplina.

En esta materia, el viraje jurisprudencial comenzó a producirse, de modo decidido, con el caso *Ganadera Los Lagos*¹², donde la Corte Suprema indicó que las disposiciones del Código Civil sobre nulidad de los actos jurídicos son aplicables en la esfera del derecho administrativo, con las discriminaciones impuestas por la naturaleza de lo que constituye la substancia de este último.

En la misma causa, la Corte Suprema advirtió que los vicios del acto administrativo, de modo similar a lo que ocurre en el derecho civil, podían tener distinta entidad y consecuencias la nulidad de los actos administrativos. Sin embargo, se apartó de la clasificación contemplada en el Código Civil entre nulidad absoluta y nulidad relativa.

Se entendió, y con razón, que la clasificación cautripartita del derecho civil, entre actos nulos y anulables y actos de nulidad absoluta o relativa, no era aplicable al derecho administrativo.

Esa imposibilidad de aplicar el régimen de invalidez del Código Civil al ámbito de los actos administrativos se ve ratificada, y en buena medida agravada, con la nueva regulación que contempla el Código Civil y Comercial, el cual, en su artículo 386, contempla el siguiente criterio de distinción: “*son de nulidad absoluta los actos que contravienen el orden público, la moral y las buenas costumbres*”, mientras que “*son de nulidad relativa los actos a los cuales la ley impone esta sanción sólo en protección del interés de ciertas personas*”.

Se trata de un criterio que no puede ser trasladado al derecho público, pues allí el interés general está presente en todos los actos administrativos, así como en cualquiera de los supuestos de invalidez (nulidad absoluta o relativa). Ello no quiere decir, de todos modos, que ese interés general tenga siempre la misma importancia, pues en ocasiones

¹² Fallos 190:142.

podría existir un interés general más intenso, que habilite una protección distinta, con un mayor grado de conservación¹³.

Una vez que se advierte que el sistema de invalidez de los actos jurídicos previsto para el derecho privado no puede ser aplicado de modo inmediato en el derecho público, comienza a transitarse el camino de la reelaboración, en clave publicista, de los conceptos de nulidad absoluta y nulidad relativa. Ese camino tomó forma en nuestro país cuando la Corte Suprema, en *Ganadera Los Lagos*, afirmó que “un acto debe ser de nulidad absoluta cuando le falta alguno de los elementos esenciales para nacer, como la capacidad, la forma o el objeto”.

A partir de allí, y en especial luego con las previsiones de la Ley 19.549, se fue perfilando un esquema conceptual que distingue entre nulidad relativa y absoluta de los actos administrativos, a partir de la trascendencia jurídica de los vicios que pueden estar presentes en el acto.

Al considerar esa trascendencia jurídica, puede tomarse como parámetro la mayor o menor gravedad del vicio de acuerdo al elemento del acto que ese vicio afecte, o puede centrarse la atención en la entidad del vicio en sí con independencia del elemento afectado. Este último criterio es al cual adhiere la doctrina mayoritaria en nuestro país, la cual es partidaria de analizar la gravedad del vicio en sí, sin hacer incidir en ese análisis el elemento en cuestión que resulta afectado¹⁴.

La nulidad responde a razones graves, mientras que la invalidez determinante de la anulación del acto obedece a razones menos graves. Se trata, pues, de una cuestión de grado determinada por la trascendencia o gravedad del vicio; en cambio, la mera irregularidad, en tanto no afecta la perfección del acto, es irrelevante para el orden jurídico¹⁵.

En palabras de la Procuración de Tesoro de la Nación, el estándar que preside la clasificación entre nulidades absolutas y relativas depende de la gravedad del vicio; la nulidad absoluta sólo se configura cuando ha mediado una grave violación del derecho

¹³ CASSAGNE, Juan Carlos, *Curso de derecho administrativo*, 11ª edición, La Ley, Bs. As., 2016, Tomo I, p.716. De modo similar, Silva Tamayo afirma que en tanto en el derecho administrativo el interés público se encuentra siempre en juego, la construcción de una teoría de las nulidades debe partir de una base distinta (SILVA TAMAYO, Gustavo E., “Las nulidades en el Código Civil y Comercial y en la Ley de Procedimientos Administrativos”, L.L. 2015-D, 1153).

¹⁴ MAIRAL, Héctor A., “Los vicios del acto administrativo y su recepción por la jurisprudencia”, L.L. 1989-C, 1014.

¹⁵ MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, 4ta. ed, reimp., Abeledo-Perrot, Bs. As., 2011, Tomo II, p. 392.

aplicable¹⁶.

2.- Si bien en términos teóricos la distinción resulta clara (vicios graves = nulidad absoluta / otros vicios = nulidad relativa / principio: nulidad relativa¹⁷), frente al caso concreto ella pueda tornarse sumamente incierta y se carga de enorme subjetivismo.

La dificultad por distinguir entre categorías cuya diferencia es sólo cuestión de grado no es algo nuevo o desusado para un abogado. Sin embargo, rara vez las consecuencias de una u otra alternativa resultan tan radicalmente diferentes.

Mientras que el acto afectado por nulidad relativa puede ser objeto de confirmación, pueden sanearse y las acciones en su contra están sujetas a prescripción¹⁸. La nulidad absoluta es insanable, inconfirmable e imprescriptible. Peor que un excomulgado, el acto viciado de nulidad absoluta jamás podrá ser aceptado en el ordenamiento jurídico; para ese tipo de vicios no hay perdón ni olvido.

A pesar esa diferencia de tratamiento tan radical, la distinción entre uno u otro supuesto es sumamente compleja e incierta, y se carga de un enorme subjetivismo.

Dejando de lado supuestos claros en uno u otro sentido, la inmensa mayoría de los actos administrativos que padecen algún vicio, pueden ser subsumidos dentro de una categoría o de la otra, pues su distinción se trata sólo de una cuestión de grado. En los casos dudosos, y de acuerdo a la doctrina ampliamente mayoritaria, debería ser de aplicación el principio, ampliamente aceptado en la teoría, de que, por aplicación de la

¹⁶ Dictámenes, P.T.N. 248:475. En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires se afirma, de modo similar, que el vicio que torna al acto irregular, sometiéndolo a la anulación oficiosa, radica en la afectación grave de todos o algunos de sus elementos esenciales (SCBA LP B 63509 RSD-98-17 S 28/06/2017, “Sutura de Oteiza, Enriqueta c/ Provincia de Buenos Aires -IPS- s/ Demanda contencioso administrativa”; SCBA LP B 59718 S 04/06/2014, “Memoli, Carlos c/Provincia de Buenos Aires (IPS) s/Demanda contencioso administrativa”; SCBA LP B 65758 RSD-343-16 S 31/10/2016, “Acosta, María Lilian P. c/ Provincia de Buenos Aires (IPS) s/ Demanda contencioso administrativa”, SCBA LP A 73239 RSD-85-17 S 14/06/2017, “Mazzuca, Norah Raquel c/ Instituto de Previsión Social s/ Pretensión restablecimiento o reconocimiento de derechos. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”). Comadira sostuvo una posición diversa, fincando la distinción en el tipo de elemento afectado más que en la gravedad del vicio (COMADIRA, Julio R., *Derecho administrativo*, 2da. ed., Lexis-Nexis, Bs. As., 2003, p. 55 y ss).

¹⁷ Dejamos de lado aquí la categoría de la inexistencia del acto administrativo. Aun cuando no compartimos la necesidad de esta categoría, se trata, de todos modos, de una elaboración teórica reservada para situaciones absolutamente claras y groseras como cuando estamos frente a un acto no firmado o, según el pintoresco ejemplo de Santamaría Pastor, la adopción de un perro (conf. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. II, Editorial del Centro de Estudios Ramón Areces S.A., 1999, p. 152). La categoría de la inexistencia puede, en todos los casos, reconducirse dentro del esquema de la invalidez y, dejando de lado ejemplos de laboratorio, en los hechos estaremos ante un acto inválido, respecto del cual el ordenamiento jurídico puede reaccionar de distintas maneras (para una crítica, que compartimos, de la categoría del acto inexistente: CASSAGNE, Juan Carlos, *El acto administrativo*, La Ley, Bs. As., 2012, ps. 278 y ss).

¹⁸ El artículo 2562 del Código Civil y Comercial fija un plazo de prescripción de dos años para el pedido de declaración de nulidad relativa o revisión de actos jurídicos.

presunción de legitimidad del acto administrativo, la nulidad absoluta resulta excepcional y de interpretación restrictiva. Sin embargo, la valoración acerca de qué tan grave ese vicio, tiene una amplitud oceánica para el operador.

Algo similar se advirtió también en España, donde si bien la doctrina ha pretendido que el régimen de la nulidad absoluta o de pleno derecho es completamente distinto al de la anulabilidad, el ordenamiento jurídico y la práctica administrativa y judicial han desmentido la existencia de esas diferencias¹⁹. Esas conclusiones son plenamente aplicables a nuestro derecho²⁰.

Es extraño que no se advierta, aún con mayor fuerza, el inmenso nivel de inseguridad que este esquema puede generar, además de las graves injusticias a las que puede conducir²¹.

Si a ello le sumamos la facultad de la Administración, reconocida por buena parte de la doctrina y por diversas legislaciones²², de revocar por sí los actos viciados de nulidad absoluta, lo que tenemos frente a nosotros es una absoluta inseguridad jurídica.

Ningún derecho surgido de un acto administrativo se encuentra libre de ser revocado, muchos años después, por esa misma Administración, bajo el pretexto de que el criterio adoptado era, en realidad, ilegal. Todo acto que resuelva una cuestión jurídica opinable, y los abogados sabemos que casi cualquier de ellas puede serlo con sólo un poco de esfuerzo, puede ser luego revocado afirmando que es nulo.

Más aún, una vez revocado el acto, la administración ejecutará *per se* esa decisión.

¹⁹ MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo XII, BOE, Madrid, 2015, p. 167. Esto ocurre particularmente con la incorporación de causales de nulidad de pleno derecho descritas con notable amplitud, en especial se menciona a los incisos a y g del art. 62.1 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los cuales contemplan como nulidad de pleno derecho los actos que “*lesiones los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional*”, y “*cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal*”.

²⁰ Se pregunta Perrino “¿Cuál es el criterio que ha seguido la Ley 19.549 para discernir cuándo corresponde la sanción de nulidad o de anulabilidad? La respuesta no es sencilla” (PERRINO, Pablo E., “Teoría de la invalidez del acto administrativo”, en AAVV, *Acto Administrativo y Reglamento*, ed. RAP, Bs. As., 2002, p. 125).

²¹ En este mismo sentido, Mairal se queja de que no se repare “en el escándalo jurídico de la cada vez más frecuente invocación de nulidades absolutas por parte de la misma administración cuando se enfrenta con actos anteriores que no juzga compatibles con su nueva apreciación del interés público” (MAIRAL, Héctor A., “Análisis crítico de la Legislación Nacional de Procedimientos Administrativos”, en AAVV, *Procedimiento Administrativo*, Pozo Gowland et. al, La Ley, Bs. As., 2012, Tomo I, p. 317).

²² Al respecto, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires ha indicado que “el interés público comprometido en la vigencia de la juridicidad constituye el fundamento en virtud del cual debe reconcomerse a la Administración la potestad de anular oficiosamente sus actos ilegítimos afectados de irregularidades graves” (SCBA LP A 73287 RSD-91-17 S 21/06/2017, “Inglese, Beatriz Clotilde c/ Instituto de Previsión Social s/ Pretensión anulatoria. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”).

Por ejemplo, si se revoca una exención impositiva u otro beneficio tributario, el particular recibe en forma casi simultánea la noticia de la revocación del acto y el aviso del banco de que sus cuentas han sido embargadas, incluso, todavía hoy, a través de través de medidas administrativas.

Ante semejante poder en manos de la Administración, muchas veces ni siquiera será necesario que ésta lo ejerza; esa sola atribución coloca al particular ante la posibilidad de sufrir la presión de un funcionario. No hace falta actos administrativos, sólo basta el llamado telefónico.

No queremos decir con ello que el Poder Judicial no constituya un límite a estas situaciones. Ciertamente lo es, pero sólo reservada para situaciones verdaderamente heroicas, pues frente a semejante asimetría de atribuciones, los incentivos que recibe el particular serán, casi siempre, los de solucionar rápidamente el conflicto negociando con (o aceptando las imposiciones de) la administración, sin importar cuán ilegítimo sea el proceder de ésta²³.

Un esquema jurídico que se prevea la imprescriptibilidad de la nulidad absoluta, cuando la práctica se ha demostrado la facilidad con la que se puede desdibujar, en los hechos, la distinción teórica entre nulidad absoluta y relativa, coloca un manto de incertidumbre sobre todos los derechos surgidos al amparo de un acto administrativo. Estamos cobijando sistema jurídico cuya única garantía está dada por la presencia de funcionarios ecuanímenes y que actúen de buena fe, organizar un sistema institucional sobre esas premisas es poco sensato²⁴.

Frente a esa realidad, la prescripción podría ser un remedio de gran importancia

²³ Una empresa a la que se le aplica una clausura, se la da de baja de un registro necesario para su operatoria o se le embargan sus cuentas, no necesita que se declare la ilegitimidad de ese acto. Necesita que se ponga fin al mismo del modo más rápido posible, pues el proceso judicial rara vez puede indemnizar los perjuicios que ocasiona la quiebra de una empresa en marcha.

²⁴ POPER, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, capítulo 7 (“Para plantear la cuestión del control institucional de los gobernantes basta con suponer que los gobiernos no son siempre buenos o sabios. Sin embargo, puesto que me he referido a los hechos históricos, creo conveniente confesar que me siento inclinado a darle mayor amplitud a esta suposición. En efecto, me inclino a creer que rara vez se han mostrado los gobernantes por encima del término medio, ya sea moral o intelectualmente, y sí, frecuentemente, por debajo de éste. Y también me parece razonable adoptar en política el principio de que debemos siempre prepararnos para lo peor, aunque tratemos, al mismo tiempo, de obtener lo mejor. Me parece simplemente rayano con la locura basar todos nuestros esfuerzos políticos en la frágil esperanza de que habremos de contar con gobernantes excelentes o siquiera capaces”. Esta idea está, en buena medida, presente en todo el derecho occidental luego, en especial luego de que cae la constitución mixta medieval y como una reacción a la idea de soberanía absoluta en cabeza de una autoridad (Rey o Parlamento); ver, por ejemplo, (FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Trad. Manuel Martínez Neira, Trotta, Madrid, 2001). Se puede trazar, sin esfuerzos, una continuidad con el ideal estoico de esclavitud a la ley para evitar la esclavitud a los hombres.

para sanear en algún momento esta situación, y brindar estabilidad a las relaciones jurídicas y seguridad a los particulares. Sin embargo, se sostiene, y de modo insistente, que la nulidad absoluta es imprescriptible. ¿Es esa una buena solución?

3. EL DOGMA DE FE

A lo largo de los años, la imprescriptibilidad de la nulidad se extendió en la doctrina y la jurisprudencia y hoy es repetida como un estribillo, casi como un dogma de fe.

En nuestro derecho, uno de los pronunciamientos que dejó su marca en esta materia es el dictado en noviembre de 1937 en la causa *Empresa Constructora Smith c/ Provincia de Mendoza*²⁵. En un contrato de obra pública, el contratista demandó en instancia originaria ante la Corte Suprema de la Nación el pago de sumas adeudadas. La Provincia planteó la nulidad del contrato porque en el mismo se habían incorporado ciertas cláusulas que no estaban en el pliego de la licitación. Se corrió traslado de la nulidad y el contratista opuso la prescripción de este planteo.

La Corte Suprema, luego de considerar que estaba frente a un caso de nulidad absoluta, sostuvo la siguiente doctrina:

Que prescindiendo de la distinción que se hace al respecto entre la nulidad ejercitada como acción y la nulidad que se opone por la vía de excepción, puede decirse, fundado en la doctrina corriente, que las nulidades no son susceptibles de prescripción. Lo que es inmoral, lo que es contrario al orden social, lo que se reputa inexistente por falta de formas substanciales, no puede subsanarse por el transcurso del tiempo. El acto será siempre inmoral, contrario al orden público o carente de las formas indispensables a su existencia, cualquiera sea el número de años que hayan pasado desde su celebración. El tiempo es impotente para transformar lo inmoral en moral, lo ilícito en lícito, lo informal en formal, y siempre el acto conservará su vicio original...

Esta doctrina, que fue luego reiterada en distintas ocasiones²⁶, constituye, asimismo, la explicitación y teorización de una serie de precedentes del tribunal que marchaban en sentido similar, aunque sin afirmarlo de modo tan categórico.

Esta idea de la imprescriptibilidad de la acción de nulidad tiene raíces en el derecho romano, concretamente, en el Libro 50 del Digesto se indica el principio elaborado por

²⁵ Fallos 179:249.

²⁶ V.gr., Fallos 185:100, 324:4199.

Paulus, según el cual *quod ab initium vitiosum est, tractu temporis convallescere non potest* (D. 50, 17, 29).

A la impotencia del tiempo para modificar a naturaleza de los hechos pasados, se le adiciona una explicación según la cual la imprescriptibilidad no sería más que una consecuencia de la imposibilidad de confirmar el acto viciado con nulidad absoluta²⁷. La propia sentencia que hemos citado lo explica del siguiente modo:

...Por ser nulidades absolutas, no son susceptibles de confirmación (art. 1047), mientras las relativas, o sean aquellas establecidas en interés de una persona, son confirmables (art. 1048).

Que hay entre la confirmación de los actos jurídicos y la prescriptibilidad de la acción de nulidad una correlación estrecha, ya que la confirmación y la prescripción extintiva de la acción dependen de la voluntad expresa o tácita de la parte damnificada. Quien deja correr el tiempo sin iniciar la acción de nulidad de un acto, se presume que tiene la voluntad de sanearlo. De ahí se deduce que los actos confirmables son los prescriptibles.

La posición favorable a la imprescriptibilidad también ha sido ampliamente mayoritaria en el ámbito del derecho privado, en especial luego de que la Ley 17.940 eliminara la solución incorporada en la Ley 17.711 respecto de la prescripción decenal de la nulidad “sea absoluta o relativa”²⁸. La solución hoy ha sido receptada en forma expresa por el artículo 387 del Código Civil y Comercial de la Nación²⁹, y para justificar esta decisión legislativa el argumento al que se recurre es también el de la supuesta incoherencia de admitir la prescripción de aquello que no puede ser confirmado o ratificado en función de los distintos intereses en juego en uno y otro caso.

Esta relación entre prescripción, confirmación e intereses en juego, suele ser puesta de manifiesto por la doctrina civil. Por ejemplo, refiriéndose a la imprescriptibilidad recogida de modo expreso por el Código Civil y Comercial de la Nación, Tobías afirma que se trata de “*la única solución que guarda coherencia con la naturaleza de los*

²⁷ Así lo disponía el artículo 1047 del Código Civil, y tal fue la solución del artículo 14 de la Ley 19.549, a prevés que, frente a ciertos vicios, “*el acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable...*”.

²⁸ En una posición minoritaria, la prescripción de la nulidad absoluta se sostenía a partir de lo previsto en el artículo 4019 del Código Civil (así: LLOVERAS de RESK, María, en AAVV, *Código Civil y normas complementarias*, Bueres -Dir-, Hammurabi, Bs. As., 1999, Tomo 2C- 367/8, en el mismo sentido: CUIÑA RODRÍGUEZ, Manuel, “De nulidad, inexistencia y prescripciones”, op. cit..

²⁹ ARTICULO 387.- *Nulidad absoluta. Consecuencias. La nulidad absoluta puede declararse por el juez, aun sin mediar petición de parte, si es manifiesta en el momento de dictar sentencia. Puede alegarse por el Ministerio Público y por cualquier interesado, excepto por la parte que invoque la propia torpeza para lograr un provecho. No puede sanearse por la confirmación del acto ni por la prescripción.*

*intereses comprometidos y con la circunstancia de que el acto sea inconfirmable”*³⁰.

Es interesante advertir que esta solución sobre la imposibilidad de confirmar el acto viciado de nulidad absoluta pasó al ámbito del derecho público, a pesar de que el fundamento sobre el cual se asienta en el derecho civil (los distintos intereses en juego en las nulidades absoluta y relativa) no puede ser replicado en el derecho público, pues, de lo contrario, también debería extenderse a los actos administrativos viciados con nulidad relativa. Pero desde que la teoría de la nulidad administrativa, y en especial la caracterización de las nulidades absolutas y relativas, se escindió del tronco civil en *Ganadera Los Lagos*, la explicación de la imposibilidad de confirmar el acto también debe apartarse de la regulación civil o extenderse la aplicación también a la nulidad relativa.

Aun dejando de lado el fundamento sobre el que se intente sustentar la regla de la imposibilidad de confirmar el acto nulo, ella ha sido recogida por la Ley 19.549, por lo que no la solución debería ser la misma, salvo que, a nuestro entender, vincular prescripción con convalidación es una confusión que tiñe todo el razonamiento posterior.

Admitir la prescripción liberatoria sólo supone que una determinada pretensión ya no puede ser exigible ante el poder judicial, pero nada implica respecto de la validez o invalidez de la situación jurídica previa. Un homicidio no se convierte lícito porque prescriba la acción penal, del mismo modo que la ilicitud de un acto no desaparece cuando prescribe la acción de reparación de los daños y perjuicios ocasionados por aquél. De igual manera, no habría motivos para considerar que la prescripción de la acción de nulidad de un acto jurídico importe convalidar, justificar o avalar el vicio que padece³¹.

Cuando afirmamos que prescribe la acción de nulidad no estamos convirtiendo en lícito lo ilícito, ni en moral lo inmoral. Lo único que estaremos afirmando es que, pasado cierto tiempo y dadas ciertas condiciones, ya no puede discutirse si el acto es válido o es nulo, y, por tanto, sus efectos no podrán ser desconocidos por el Estado o por los particulares, por más que ontológicamente el acto tuviera vicios graves³².

³⁰ TOBÍAS, José W., en AAVV, *Código Civil y Comercial Comentado. Tratado exegético*, 2da. ed. actualizada y aumentada, Alterini -Dir.-, La Ley, Bs. As., 2015.

³¹ Ver, en este mismo sentido: ABERASTURY, Pedro, “La prescripción de la acción para impugnar el acto administrativo”, RDA, 2013, 87 (“Debemos recordar que una norma de orden público es susceptible de renuncia y de serle opuesta la prescripción pues, p. ej., las normas contenidas en el derecho penal son imperativas y, por tanto, asimilables al carácter de orden público y en su respeto se encuentra comprometido el interés público. Sin embargo, no se han puesto reparos a que la acción penal puede prescribir”).

³² PASQUAU LIAÑO, Miguel, “La acción de nulidad sí prescribe”, *Nul: estudios sobre invalidez e ineficacia*, N°. 1, 2006, disponible en <http://codigo-civil.net/nulidad/lodel/document.php?id=288>,

Del mismo modo, la irrenunciabilidad de un determinado derecho o la condición de orden público que pueda tener la norma infringida, de ningún modo presuponen o implican imprescriptibilidad. Así lo desde hace muchas décadas el derecho laboral. Aun cuando el sujeto no pueda renunciar a ejercer un derecho³³, nada impide que el ordenamiento jurídico, por razones de seguridad jurídica, impida el ejercicio de ese derecho luego de transcurrido un tiempo determinado.

Dejamos por ahora de lado el caso de la prescripción penal. Si bien se trata de un aspecto que merece un análisis mucho más profundo, advertimos un serio problema constitucional en establecer la imprescriptibilidad de la acción y de la pena, al menos frente a la generalidad de los delitos. Pero nótese que incluso en estos casos existen límites concretos, como lo son la vida de la persona y la intransmisibilidad de la pena³⁴.

En cambio, cuando de lo que se trata es de planteos vinculados con la validez de determinados actos jurídicos, como un acto administrativo o la compraventa de un inmueble, ya no existiría limitación temporal alguna, por lo que, por ejemplo, los sucesores de Juan Manuel de Rosas podrían reclamar -con razón o sin ella- la devolución de una amplia porción del barrio de Palermo, o que se les indemnice su valor de mercado,

último ingreso 29.09.2017. Continúa el autor afirmando: *“En efecto, no prescriben las figuras jurídicas, las situaciones jurídicas, ni siquiera los derechos, sino las acciones, es decir, la posibilidad de recabar un determinado pronunciamiento judicial en el ejercicio de un poder o derecho. La prescripción, pues, nunca es el reflejo procesal de una modificación sustancial de la realidad jurídica. No es la consecuencia de la extinción de un derecho. No deriva del hecho de que el tiempo cambie algo en la realidad jurídica. Cada vez que, en cualquier ámbito, se declara prescrita una acción, se puede estar consolidando una situación jurídica discordante con la norma que quería hacer el demandante: por eso la jurisprudencia ha dicho tantas veces que la institución de la prescripción no está presidida por la idea de justicia, sino por la de seguridad jurídica. La prescripción no lleva al reconocimiento de que el demandante no tenía razón, sino que es un obstáculo para que pueda determinarse judicialmente si llevaba o no razón”.*

Esta misma argumentación, ha sido planteada en nuestro medio (*“el paso del tiempo tampoco purifica mágicamente lo inválidamente otorgado. Vale decir que operada la prescripción de la acción de nulidad absoluta, el negocio seguirá siendo tan inválido como lo era el día de su otorgamiento. Pero ya no se tendrá acción para que se lo declare nulo”*), CUIÑA RODRÍGUEZ, Manuel, “De nulidad, inexistencia y prescripciones”, cita online: 0003/000262).

Un razonamiento similar se puede ver en el considerando 16° del voto de Argibay en el caso *Simón* (Fallos 328:2056) cuando afirma que *“las normas legales sobre prescripción no forman parte de la regla de derecho en que se apoya el reproche penal, es decir, su modificación no implica cambio alguno en el marco de ilicitud que el autor pudo tener en cuenta al momento de realizar las conductas que se investigan”*.

³³ Como, por ejemplo, no es posible renunciar o modificar por anticipado los plazos de prescripción (conf. arts. 2533 y 2535 CCyC).

³⁴ Eludimos pronunciarnos aquí sobre la sentencia dictada por la Sala II de la Cámara Federal de La Plata en la causa *“Mazzocchi y otros”*, ampliamente difundida en diversos medios por haber declarado la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción. Sólo diremos que diferentes motivos nos llevan a ser sumamente críticos de esa decisión y de los pésimos incentivos que genera para un sistema penal ya de por sí moroso.

si lo primero no fuera posible³⁵.

Dentro de ese marco, creemos necesario advertir la presencia de una muy estrecha relación entre la prescripción (adquisitiva o liberatoria), en especial esta última, y la Constitución Nacional. Vínculo que se construye a partir del principio de seguridad jurídica.

4. ENTRE TANTO

A pesar de que se trata de premisas que parecen muy fuertes, en especial aquella por la cual se consideraría a la prescripción de la acción de un acto inmoral como una nueva inmoralidad, la realidad es que, en la propia jurisprudencia de la Corte Suprema, el paso del tiempo carecería de todo efecto frente a la nulidad absoluta. Así es como se acepta que el paso del tiempo tiene aptitud suficiente para impedir impugnar la validez de un acto nulo de nulidad absoluta, lo cual ocurre a través de los plazos de caducidad para la impugnación judicial y con fundamento en exigencias de seguridad jurídica³⁶.

Por otra parte, si bien una jurisprudencia antigua de la Corte Suprema indica que la garantía de defensa en juicio no requiere que se asegure al acusado la extinción de responsabilidad por el solo transcurso del tiempo³⁷, esta jurisprudencia debe ser objeto de importantes matices a la luz del derecho, hoy reconocido y aceptado de modo claro, a ser juzgado en un plazo razonable, en los términos de los artículos 7.5 y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en el artículo 14.3.c del Pacto Internacional de Derechos Civil y Políticos³⁸. Esta garantía, como la propia Corte Suprema ha reconocido,

³⁵ Nótese que hoy la Ley 26.944 prevé que en su artículo 8 que “*el interesado puede deducir la acción indemnizatoria juntamente con la de nulidad de actos administrativos de alcance individual o general o la de inconstitucionalidad, o después de finalizado el proceso de anulación o de inconstitucionalidad que le sirve de fundamento*”, una interpretación literal de la disposición permitiría demandar la indemnización por actos dictados en el siglo XIX. El artículo 8 es una cláusula valiosa y que debe ser mantenida en una reforma que derogue la muy cuestionable ley de responsabilidad del Estado. Pero debería aclararse que el juicio de nulidad tiene efectos interruptivos de la prescripción por daños, lo que obligaría a que la demanda de nulidad se promueva dentro del plazo de prescripción de la acción indemnizatoria si es que se pretende la indemnización de los perjuicios. Aún sin una aclaración legal, creemos que hoy es la solución que corresponde dar a ese problema.

³⁶ Por ejemplo, en el caso *Gypobras* (Fallos 318:441), se sostuvo que “la existencia de términos para demandar a la administración se justifica por la necesidad de dar seguridad jurídica y estabilidad a los actos administrativos... Se trata de evitar una incertidumbre continua en el desenvolvimiento de la actividad de la administración, pues de lo contrario se afectaría el principio constitucional de la seguridad jurídica..., que constituye una de las bases principales de sustentación de nuestro ordenamiento, cuya tutela innegable compete a los jueces...”.

³⁷ Fallos 193:487, 211:1684, 266:314, 307:1466, etc.

³⁸ Fallos 330:3640, 331:2319, 332:2604, 333:1639, 336:495, 2184, 336:495.

tiene una estrecha vinculación con el instituto de la prescripción³⁹.

Finalmente, una afirmación muy significativa se dio en Fallos 315:2370. Aquí, el marco de un proceso sobre la validez de la anotación de una marca, la mayoría de la Corte Suprema afirmó que la imprescriptibilidad no es una característica esencial de la nulidad absoluta, sino que ella depende de lo que a su respecto dispongan las normas legales que rigen el instituto de la prescripción. Esto supone haber bajo a la imprescriptibilidad de ese pedestal de exigencia moral, al nivel de ser una solución contingente cuya decisión corresponde al legislador.

Pero más allá de esos aspectos que parecen conmover el dogma de la imprescriptibilidad de la nulidad absoluta, lo que tenemos es la permanencia de una verdadera extrañeza jurídica. Si alguien entra a un inmueble del dominio privado del Estado, da muerte al ocupante, esconde su cuerpo y comienza a ocupar el fundo, luego de un determinado lapso, habrá prescripto la acción penal y tendrá derecho a inscribir el inmueble a su nombre si acredita la posesión pacífica. En cambio, si en lugar de ser un homicida, adquiere ese mismo el inmueble a través de un concurso de precios, cuando correspondía un remate público, la posibilidad de plantear la nulidad de ese acto perdurará por toda la eternidad, y, a menos que se reúnan las condiciones para la prescripción adquisitiva, los hijos, nietos y choznos del adquirente estarán sujetos a la posibilidad de que la Administración declare *per se* la nulidad de esa venta.

5. HACIA ADELANTE

En los últimos años asistimos a un creciente reclamo de imprescriptibilidades. A casos extremos, como los delitos de lesa humanidad, se intentan sumar situaciones muy diversas, como los delitos que involucran a funcionarios u otras infracciones similares; llegando al extremo de recoger un principio, como el del nuevo Civil y Comercial, por el cual es imprescriptible el acto celebrado en contra de las buenas costumbres.

Para aquellos que consideramos que la seguridad no solo es importante, sino que además es indispensable para que pueda existir un Estado de Derecho, la situación dista de ser la ideal.

³⁹ Fallos: 331:600.

Creemos que es indispensable repensar la relación entre prescripción y nulidad, y que esa nueva evaluación deba considerar a la prescripción principalmente como una garantía de los particulares frente a Estado una garantía unidireccional, destinada a proteger al particular frente al Estado y no a este último⁴⁰.

La solución más simple sería la de establecer legalmente un plazo de prescripción también para la nulidad absoluta. Incluso antes de una reforma legal, podría pensarse en la aplicación de un plazo de prescripción por la jurisprudencia, a partir de advertir los graves conflictos constitucionales a las que nos conduce el dogma de la imprescriptibilidad y la imposibilidad de aplicar, en el ámbito del derecho público, el sistema de nulidades del Código Civil⁴¹.

Una alternativa más razonable frente a esta imprescriptibilidad genérica, podría estar dada por un esquema, como ocurría tradicionalmente en el sistema francés y en otras legislaciones europeas, donde lo imprescriptible es la excepción pero no la acción (*quae temporalia sunt ad agendum, perpetua sunt ad excipiendum*). De este modo, la nulidad, aún absoluta, sólo puede ser planteada por quien se ve demandado por quien le reclama el cumplimiento de un contrato⁴². Esto solucionaría los problemas que se generan con plazos de prescripción más cortos para la nulidad que para el reclamo de cumplimiento del contrato, tal como ocurría en el caso *Constructora Smith c/ Provincia de Mendoza*, al que ya hemos hecho referencia.

En cualquier caso, parece necesario reducir las facultades de la administración frente a la nulidad absoluta, o reducir, de modo muy significativo, el elenco de nulidades absolutas. Si se desea mantener un sistema imprescriptibilidad, inconfirmabilidad y hasta revocación de oficio⁴³, sería indispensable el principio sea, en verdad, el de la

⁴⁰ Conf. ÁVILA, Humberto, *Teoría de la seguridad jurídica*, Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 223.

⁴¹ Acerca de este aspecto, Guglielminetti y Grecco han puesto de manifiesto que las conclusiones que se extrajeron de *Ganadera Los Lagos* pueden resultar exageradas. Afirman los autores que “la regla de la imprescriptibilidad en materia de nulidad absoluta debe ser forzosamente relativizada y vinculada a las circunstancias que el caso presentaba”, y teniendo en cuenta las características del mismo, se interrogan si éste puede constituir el paradigma teórico-conceptual en materia de invalidez de las decisiones administrativas y, con mayor rigor, si se puede erigir como regla general la imprescriptibilidad de la acción aun tratándose de una nulidad absoluta (GUGLIEMINETTI, Ana Patricia – GRECCO, Carlos Manuel, “Invalidez del acto administrativo (Una visión alternativa del caso ‘Los Lagos’)”, en *Revista de Derecho Público*, 2004-2, p. 579/580).

⁴² Incluso se ha afirmado, con base en precedentes jurisprudenciales, que “no puede alegar la excepción después de la prescripción de la acción, la parte que ejecutó el contrato. Sólo corresponde la excepción a quien no habiendo ejecutado el contrato se ve demandado por una acción de reclamación de cumplimiento” (ESPIN CASANOVAS, Diego, “La nulidad absoluta del negocio jurídico y los efectos de la prescripción extintiva y de la usucapión”, *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 23, Nro. 3, 1970, p. 524).

⁴³ La revocación de oficio tiene serios problemas constitucionales (arts. 17, 109 y ccds. CN) y prácticos

anulabilidad del acto administrativo, y que la nulidad quede reservada para situaciones excepcionales, delimitadas y tipificadas en forma clara por anticipado, en las cuales se acredite la existencia de una conducta dudosa o la situación no merezca ninguna duda.

Desde esta óptica, criticando la expansión que ha tenido en el derecho español la categoría de nulidades de pleno derecho, la doctrina ha afirmado que la preeminencia de la anulabilidad está al servicio tanto de la seguridad jurídica como de la eficacia administrativa; conviene a la seguridad jurídica que las situaciones definidas mediante actos administrativos, no puedan ser cambiadas con facilidad. La eficacia administrativa impone que la Administración no vuelva continuamente sobre sus propias decisiones. La seguridad jurídica exige que los ciudadanos tengan confianza en que las declaraciones que contienen los actos administrativos no van a ser cambiadas. La anulabilidad cumple correctamente con todas estas exigencias, al tiempo que satisface también otras no menos perentorias derivadas del sometimiento de la Administración a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.⁴⁴

Creemos que llegó la hora de contemplar, en una norma legal, un plazo de prescripción para la nulidad absoluta. Podría pensarse, incluso antes de una reforma legal, en la aplicación de un plazo de prescripción por la jurisprudencia, a partir de advertir los graves conflictos constitucionales a las que nos conduce el dogma de la imprescriptibilidad y la imposibilidad de aplicar, en el ámbito del derecho público, el sistema de nulidades del Código Civil.

En definitiva, entendemos que no existe ninguna exigencia jurídica o moral que imponga como única solución posible la imprescriptibilidad de las acciones tendientes a declarar la nulidad de los actos administrativos nulos de nulidad absoluta.

En cambio, existen muy buenas razones, incluso constitucionales, para que esos plazos de prescripción sean contemplados expresamente por el ordenamiento jurídico. Una futura reforma a la ley de procedimientos administrativos, marcharía en el sentido correcto si así lo dispusiera.

(permite la amenaza por partes de los funcionarios), que hacen de ella un instituto altamente desaconsejable; en particular considerando que el mismo o muy similar resultado podría obtenerse a través de un proceso judicial, en el cual la administración puede solicitar las medidas cautelares pertinentes.

⁴⁴ MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, BOE, Madrid, 2015, Tomo XII, p. 174/175.